



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr.06/2- 4040 din 15.07. 2020

La nr. 285 din 01 iulie 2020

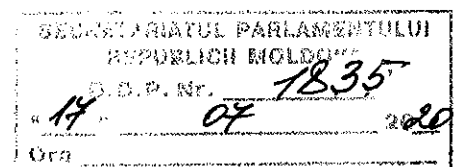
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru completarea Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020 nr.173/2019.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.*

Director

Ruslan FLOCEA





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6664 din 15.07.2020

la proiectul de lege pentru completarea Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020 nr.173/2019 (art.7)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 privind actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul propus și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova la compartimentul Procesul legislativ/Proiecte de acte legislative, fiind asigurat accesul părților interesate pentru a putea prezenta și expedia recomandări referitoare la proiectul prenotat.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „[...] prin completarea articolului 7 a Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020 nr. 173/2019 să fie prevăzută anularea calculului penalităților la achitarea contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii datorate de angajator, a contribuțiilor individuale de asigurări sociale de stat obligatorii până la 1 decembrie 2020.”

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propun amendamente la Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020 nr.173/2019, în vederea instituirii unor norme stimulatorii pentru agenții economici, urmare a sistării totale sau parțiale a activității în conformitate cu deciziile Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică și/sau cu dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, prin anularea majorării de întârziere (penalitatea) la achitarea contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii datorate de angajator, a contribuțiilor individuale de asigurări sociale de stat obligatorii raportată la perioada de până la 1 decembrie 2020.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prin proiect se promovează interesul public de a institui unele măsuri stimulatorii pentru agenții economici a căror activitate a fost sistată, urmare a restricțiilor impuse activității de întreprinzător în perioada instituirii stării de urgență în sănătate publică, prin anularea calculării penalităților la achitarea contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii datorate de angajator, a contribuțiilor individuale de asigurări sociale de stat obligatorii de până la 01 decembrie 2020.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.

Nota informativă stabilește vag condițiile care au impus elaborarea proiectului, evidențiind doar principalele prevederi care stau la baza elaborării acestuia și a finalităților scontate la implementare, ceea ce denotă că proiectul corespunde parțial exigențelor stabilite la art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Astfel, în nota informativă se menționează sumar că: „[...] ne propunem ca prin completarea articolului 7 a Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020 nr. 173/2019 să fie prevăzută anularea calculului penalităților la achitarea contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii datorate de angajator, a contribuțiilor individuale de asigurări sociale de stat obligatorii până la 1 decembrie 2020.”

În contextul dat, nu este argumentat și clar raționamentul prevederii anulării calculării penalității respective pentru perioada de până la 01 decembrie 2020, întrucât potrivit Hotărâri nr.20 din 10 iulie 2020 a Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică, starea de urgență în sănătatea publică s-a prelungit până la data de 31 iulie 2020, inclusiv cu posibilitatea de prelungire a termenului dat în funcție de evoluția situației epidemiologice la nivel național.

Așadar, luând în considerare imprevizibilitatea evoluției situației epidemiologice la nivel național potrivit căreia se va putea prelungi termenul respectiv, prin decizia Comisiei, este incertă reglementarea instituirii măsurii stimulatorii de anulare a penalității pe perioada de până la 01 decembrie 2020, deoarece starea de urgență în sănătatea publică se poate finaliza atât până la 01.12.2020, cât și după 01.12.2020, respectiv și reluată după încetarea acestuia. Lipsa argumentării a termenului de 01.12.2020, prin coroborarea acestuia cu alte termene prevăzute de lege și neindicarea vreunui argument concludent din care ar rezulta stabilirea datei indicate în proiect poate compromite determinarea finalității stabilite prin proiect. Reieșind din practica adoptată prin deciziile Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică și prelungirea termenului stării de urgență în sănătatea publică, se remarcă stabilirea unor termene a căror periodicitate este diferită: - 17 martie – 15 mai 2020, potrivit art.1 din Hotărârea Parlamentului nr.55/2020; - 16 mai - 30 iunie 2020, potrivit Hotărâri nr.10/2020 a Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică, - prelungită până la data de 31 iulie 2020 inclusiv, potrivit Hotărâri nr.20/2020 a Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică.

Astfel, în nici o decizie/hotărâre a Comisiei nu a fost stabilit vreun termen care să depășească termenul de 01.12.2020.

Reieșind din faptul că normele stabilite în proiect poartă un caracter stimulatoriu pentru agenții economici afectați de instituirea stării de urgență în sănătate publică, aceste stimulente fiind din contul unor eventuale încasări la buget, în cazul finalizării stării de urgență până la data de 01.12.2020, se poate crea situația în care bugetul public național va fi afectat de neîncasarea penalităților respective, iar agenții economici vor fi stimulați să-și dezvolte comportament dolosiv de tergiversare a plăților în contul bugetului asigurărilor sociale de stat, ceea ce este contrar interesului public.

Subsidiar, se menționează riscul compromiterii politicii de stat în domeniul asigurării sociale de stat, potrivit căreia persoanele fizice și juridice au, conform legii, obligația de a participa la sistemul public, întrucât drepturile de asigurări sociale se exercită corelativ îndeplinirii obligațiilor și se cuvin pe temeiul contribuțiilor de asigurări sociale plătite.

Prin urmare, se atestă neîntrunirea exigențelor de tehnică legislativă stabilite de prevederile art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, fiind necesară completarea notei informative cu argumente justificative și informații relevante în ceea ce privește instituirea măsurii de stimulare economică în favoarea agenților economici pe perioada de până la 01 decembrie 2020 și eventuala determinare a riscurilor ce vor avea impact asupra bugetului public național.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) *fundamentarea economico-financiară*”.

Potrivit notei informative: „*Implementarea prevederilor acestui proiect nu necesită cheltuieli bugetare financiare suplimentare.*”

Deși în nota informativă se menționează că reglementarile propuse nu vor avea impact financiar asupra bugetului public național, totuși, anularea penalității la achitarea contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii datorate de angajator și contribuțiile individuale de asigurări sociale de stat va putea duce la micșorarea încasărilor la buget, fiind astfel necesară evaluarea impactului asupra bugetului public. Or, potrivit alin.(4) art.131 din Constituția Republicii Moldova, „Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern.”

În aceste condiții, este relevant alin.(1) și (2) art.17 din Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, care potrivit regulilor privind impactul financiar stabilește că, „Proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor se supun expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor normative. Pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget”.

Pe cale de consecință, pentru a asigura punerea în aplicare a deciziilor care au un impact bugetar, se atestă necesitatea promovării proiectului vizat prin fundamentarea economico-financiară în conformitatea cu alin.(1) și alin.(2) art.17 al Legii nr.181/2014 și lit.e) alin.(1) art.30 al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, fapt care va determina realizarea proiectului prenotat.

Astfel, autorul nu a argumentat și evaluat din punct de vedere economico-financiar impactul asupra bugetului public național, în sensul estimării mijloacelor financiare, sub formă de penalități, ce nu se vor încasa la bugetul asigurărilor sociale de stat pentru anul 2020.

În consecință, rezultă că implementarea proiectului va avea impact asupra bugetul public național, fapt ce implică evaluarea presiunii asupra acestuia și completarea notei informative cu informațiile de rigoare, întru asigurarea previzibilității și sustenabilității finanțelor publice.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative *"textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sunt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]"

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii cu dispozițiile art.26 al Legii integrității nr.82/2017, în ceea ce privește lipsa unui mecanism de selectare a partenerilor de proiecte, fapt ce riscă să condiționeze apariția manifestărilor de corupție.

Analiza detaliată a incoerențelor respective este efectuată la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

În conținutul proiectului nu se conțin norme care să reglementeze în mod nemijlocit activitatea agenților publici și/sau a entităților publice.

Cu toate acestea, reglementarea defectuoasă a unor norme din proiectul propus riscă să determine apariția manifestărilor de corupție din partea agenților publici responsabili de aplicarea reglementărilor propuse (analiza detaliată este efectuată la Compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

Art.1 art.7 alin.(3/1) din proiectul de lege

„(3¹) Pentru agenții economici care și-au sistat total sau parțial activitatea în conformitate cu deciziile Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică și/sau cu dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, penalitatea la achitarea contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii datorate de angajator, a contribuțiilor individuale de asigurări sociale de stat obligatorii nu va fi calculată până la 1 decembrie 2020.”

Obiecții:

Potrivit normei propuse, agenții economici care și-au sistat parțial activitatea în conformitate cu deciziile Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică și/sau cu dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, vor fi scutiți de plata penalității la achitarea contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii datorate de angajator, a contribuțiilor individuale de asigurări sociale de stat obligatorii, care nu vor fi calculate până la 1 decembrie 2020.

Însă, în cuprinsul proiectului nu sunt prevăzute criteriile de determinare a activității economice parțiale și diferențierea ei precisă de activitatea economică deplină a agenților economici.

În rezultat, se poate crea situația în care toți agenții economici din Republica Moldova să fie scutiți de achitarea penalității respective, ceea ce va genera declanșarea unui fenomen periculos încasărilor

contribuțiilor de asigurări sociale de stat la bugetul public național.

La fel, și viceversa, se poate crea situația în care, deși agentul economic și-a sistat parțial activitatea, totuși, acestuia i se va calcula penalitatea la achitarea contribuțiilor de asigurări sociale de stat, decizia respectivă fiind adoptată de entitățile publice responsabile sub auspiciile interesului de a abuza atribuțiile ce i le revin.

Atât în prima, cât și în a doua dintre situațiile expuse mai sus, există riscul ca entitățile publice responsabile să dezvolte practici vicioase și diverse care pot duce la prejudicierea bugetului public național, dar și a agenților economici respectivi.

Pericolul coruptibilității rezidă în faptul că, agenții economici vor fi tentați să amâne achitarea contribuțiilor de asigurări sociale de stat, pentru ca ulterior, sub influența factorilor de corupție, activitatea lor să fie considerată de entitățile publice responsabile ca fiind una sistată parțial, fără calcularea penalităților respective.

De asemenea, entitățile publice responsabile vor fi încurajate să comită estorcări de bunuri și servicii de la agenții economici, activitatea cărora a fost sistată parțial și în schimbul unei remunerații ilicite, să nu li se calculeze penalitatea prevăzută de lege, iar pe cale de consecință, în cazul împotrivirii agentului economic de la estorcere, entitatea publică responsabilă să adopte abuziv decizia de a calcula penalitatea, reieșind din faptul că activitatea agentului economic ar fi fost considerată în mod tendențios una deplină.

Prin urmare, întru a nu admite factori ce determină apariția riscurilor de corupție și prejudicierea interesului public, se impune înlăturarea riscurilor de corupție în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative (art.26 din Legea integrității 82/2017).

Recomandări:

Stabilirea unor criterii clare și precise în baza cărora se va putea determina cu certitudine nivelul parțial al activității economice a întreprinzătorilor.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Lacună de drept
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul este elaborat de către un grup de deputați și are drept obiectiv adoptarea unor amendamente la Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020 nr.173/2019, în vederea instituirii unor norme stimulatorii pentru agenții economici, urmare a sistării totale sau parțiale a activității în conformitate cu deciziile Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică și/sau cu dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, prin anularea majorării de întârziere (penalitatea) la achitarea contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii datorate de angajator, a contribuțiilor individuale de asigurări sociale de stat obligatorii raportată la perioada de până la 1 decembrie 2020.

Cu referire la nota informativă aferentă proiectului, atenționăm asupra completării acesteia conform exigențelor de la anexa nr.1 la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, care stabilește descrierea impactului economico-financiar asupra bugetului public național, sub aspectul estimării

mijloacelor financiare, sub formă de penalități, ce nu se vor încasa la bugetul asigurărilor sociale de stat pentru anul 2020.

Deși prevederile proiectului reglementează aspecte de interes public, unele dintre acestea sunt expuse într-un mod confuz, cu riscul interpretării și aplicării discreționare a acestora, ceea ce va condiționa apariția manifestărilor de corupție. În special, se atestă reglementări defectuoase în ceea ce privește lipsa unor criterii clare și transparente în baza cărora activitatea agenților economici se va considera fiind parțială, întrucât lipsa aspectelor date poate genera apariția atribuțiilor abuzive din partea responsabililor de aplicare la determinarea activității parțiale desfășurate de întreprinzători pe perioada instituirii stării de urgență în sănătate publică.

Subsidiar, în condițiile identificării riscului ca agenții economici să fie scutiți în condiții ilegale de plata penalității respective, se va putea afecta bugetul asigurărilor sociale de stat, prin neîncasarea penalităților calculate din neachitarea în termen a contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii datorate de angajator și a contribuțiilor individuale de asigurări sociale de stat.

Pentru a evita confuziile și diferențele de tratare a normelor care conduc la apariția riscurilor de corupție, se impune o redactare a acestora prin prisma recomandărilor înaintate în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

15.07.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Maia GONTA, Inspector superior

